

К. Д. Сазон

*доцент кафедры конституционного
и международного права Академии МВД,
кандидат юридических наук, доцент (Беларусь)*

О КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ ОСНОВАНИЙ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ИНОСТРАНЦЕВ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Одним из главных факторов, оказывающих влияние на развития многие стран мира и требующих постоянного внимания со стороны всех уровней публичной власти, является миграция. От эффективности управления миграционными потоками во многом зависят дальнейшая судьба государства, его внутриполитическая стабильность и устойчивость развития. Динамика миграционных процессов, их влияние на развитие не только отдельных государств, но и целых регионов мира обуславливает необходимость проведения новых исследований с целью определения состояния законодательства Республики Беларусь о миграции в части отражения конституционных принципов ограничения прав и свобод человека и обеспечения правовой безопасности государства. В связи с этим актуальным представляется исследование проблем конституционализации правовых оснований ограничения прав и свобод иностранцев в контексте соблюдения фундаментального конституционного принципа приоритета прав и свобод человека.

Обратимся к положениям основополагающего нормативного правового акта в системе миграционного законодательства – Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 года № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» (далее – Закон об иностранцах) с точки зрения отражения конституционных принципов ограничения прав и свобод личности.

Закон об иностранцах в ходе обязательного предварительного контроля конституционности законов был признан Конституционным Судом Республики Беларусь (далее – Конституционный Суд) соответствующим Конституции Республики Беларусь. При этом Конституционный Суд исходил из содержания ст. 11 Конституции, устанавливающей, что иностранные граждане и лица без гражданства на территории Беларуси пользуются правами и свободами и исполняют обязанности наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено Конституцией, законами и международными договорами. Конституционным Судом было отмечено, что в Законе об иностранцах детализируются конституционные права, свободы и обязанности иностранцев. Представляет-

ся, что принятие Закона об иностранцах в полной мере согласуется с характером самого конституционного права, обуславливающим необходимость закрепления правового статуса иностранцев в законе, и п. 2. ст. 97 Конституции Республики Беларусь, закрепляющим, что правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства может быть определен только таким видом нормативных правовых актов, как закон. Таким образом, Закон об иностранцах соответствует закреплённому в Конституции правилу установления «иного» при пользовании иностранцами своими правами и исполнении обязанностей только Конституцией, законом или международным договором Республики Беларусь. При этом изложенный вывод не ограничивает возможности законодателя осуществлять детализацию прав, свобод, обязанностей отдельных категорий иностранцев и порядка их реализации в других законах. Так, особенности правового статуса иностранцев, ходатайствующих о предоставлении различных форм защиты и пользующихся ими в Республике Беларусь определяется Законом Республики Беларусь от 23 июня 2008 года № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», который в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона об иностранцах относится к числу специальных законодательных актов Республики Беларусь.

В Законе об иностранцах термин «законодательные акты» используется не только при определении источников права, которые могут установить «иное» в пользовании правами и исполнении обязанностей иностранцами (ст. 4), но и при закреплении оснований ограничения их прав (ст. 18). Отметим, что согласно ст. 23 Конституции ограничение прав и свобод личности допускается «только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц». На наш взгляд, данное положение согласуется со ст. 11 Конституции, предусматривающей в качестве юридического основания установления «иного» порядка реализации иностранцами своих прав, включающего ограничение, не только Конституцию и международный договор, но и закон. С этой точки зрения не вызывает возражений наличие в Законе об иностранцах правовых предписаний, направленных на ограничение прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства, поскольку такая возможность прямо закреплена в Конституции.

Однако Закон об иностранцах устанавливает возможность ограничения их прав и свобод законодательными актами. В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (далее – Закон о НПА) к законодательным актам относятся Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь. Очевидно, что требует своего разрешения проблема до-

пустимости ограничения прав и свобод иностранцев законодательными актами, издаваемыми Главой государства.

В соответствии со ст. 85 Конституции Республики Беларусь Президент имеет право издавать декреты, имеющие силу закона. Декреты Президента могут быть двух видов: 1) изданные по предложению Президента на основе закона о делегировании ему полномочия на издание декрета (ч. 1 ст. 101 Конституции) и 2) временные декреты, изданные в силу особой необходимости по инициативе Президента либо по предложению Правительства (ч. 3 ст. 101 Конституции). В рамках рассматриваемой проблемы отметим, что ст. 101 Конституции содержит запрет на делегирование Президенту полномочий на издание декрета, ограничивающего конституционные права граждан (ч. 2). Принимая во внимание, что в настоящее время Президентом не было издано ни одного декрета на основании закона о делегировании ему законодательных полномочий Парламентом, в литературе отмечается актуальность проблемы допустимости ограничения прав и свобод личности временными декретами Президента, которые также имеют силу закона.

По данной проблеме в научных кругах нет единства мнений. Одни авторы полагают, что временные декреты Президента не могут содержать правовых норм, ограничивающих права и свободы граждан, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства. Другими исследователями признается возможность ограничения прав и свобод личности временными декретами Президента в силу отсутствия каких-либо конституционных запретов на их издание. Полагаем, что ограничение прав и свобод иностранцев временными декретами Президента не лишено не только конституционного смысла, но и практической целесообразности.

Согласно Конституции Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина (часть первая ст. 79 Конституции). Принимая во внимание, что высшей ценностью для государства является человек, его права и свободы (часть вторая ст. 2 Конституции), а государственные органы обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности (часть вторая ст. 59 Конституции), исполнение этой конституционной обязанности детерминирует необходимость издания Президентом соответствующих нормативных правовых актов, в том числе временных декретов.

Временные декреты издаются «в силу особой необходимости» (часть вторая ст. 101 Конституции). Одной из конституционно защищаемых целей ограничения прав и свобод являются права и свободы личности (ст. 23 Конституции). С этой точки зрения ограничение прав иностранцев временными декретами Президента может рассматриваться в качестве безотлагательного, оперативного инструмента гарантирования реализации прав и свобод других лиц. Кроме

того, издание временного декрета, по мнению ряда ученых, может быть вызвано необходимостью восполнения пробелов правового регулирования по вопросам, которые требуют законодательного решения. Следовательно, издание Президентом временного декрета служит реализации конституционного принципа правовой обеспеченности как неотъемлемой части принципа верховенства права. Кроме того, наличие у Парламента права на отмену временного декрета Президента и регулирование законом отношений, возникших на его основе (часть третья ст. 101 Конституции), на наш взгляд, является необходимым конституционным средством разграничения предметов правового регулирования нормативных правовых актов, принятых Парламентом или изданных Президентом. Представляется, что допустимость издания временного декрета, предусматривающего ограничения прав и свобод иностранцев, не противоречит конституционным принципам правового регулирования общественных отношений, поскольку обеспечивает согласование правотворческих полномочий государственных органов в контексте юридизации правового статуса иностранцев в Республике Беларусь.

Законом о НПА к числу законодательных актов относятся и указы Президента Республики Беларусь, которые издаются в целях реализации Президентом своих полномочий (ст. 2). В доктрине с учетом особенностей белорусской государственно-правовой модели на основе анализа ст. 7, 116, 137 Конституции отмечается, что по юридической силе указы Президента подразделяются на: 1) указы, издание которых основывается на конституционной норме, и 2) указы, полномочие на издание которых предусмотрено законом. В связи с этим приведем правовую позицию Конституционного Суда, согласно которой в актах законодательства подзаконного уровня может быть установлен порядок пользования правами, свободами, льготами, привилегиями и исполнения обязанностей иностранцами, а также процедуры реализации государственными органами своей компетенции в сфере регулирования правового положения иностранцев. Таким образом, Конституционным Судом признается конституционной правового закрепления на уровне подзаконных актов не только порядка реализации прав и свобод иностранцев, но и установления процедурных аспектов их ограничения. При этом отметим, что необходимым условием конституционности такого подзаконного акта является его строгое соответствие содержанию ограничительных мер, предусмотренных законом или изданным по причине особой необходимости временным декретом. Полагаем, что подобный вывод не противоречит правовой позиции Конституционного Суда о недопустимости ограничения прав и свобод иностранцев на уровне актов законодательства подзаконного характера.

В заключение отметим, что положения Закона об иностранцах в части установления возможности ограничения их прав и свобод законодательными

актами в полной мере учитывают особенности правовой природы нормативных правовых актов, издаваемых Президентом, и согласуются с общей тенденцией конституционализации общественных отношений в различных сферах жизнедеятельности человека.